

INFORME DE LA INTERVENCIÓN GENERAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID DE 11 DE MARZO DE 2003. TRANSFERENCIAS Y SUBVENCIONES NOMINATIVAS. REGIMEN JURÍDICO DE LAS MISMAS. DISTINCIÓN ENTRE AMBAS FIGURAS JURÍDICAS

Si bien de conformidad con el artículo 83.4) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid *“No estarán sometidas a intervención previa las subvenciones con asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid”*¹, las subvenciones nominativas no dejan de estar sometidas a control interno, por lo que se ha cuestionado ante esta Intervención General su tramitación procedente en sus diferentes fases de gasto.

Al objeto de analizar la cuestión planteada se efectúan las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Desde el punto de vista conceptual es preciso diferenciar el concepto de subvenciones y transferencias y, por otra parte, las nominativas de las no nominativas, por su incidencia procedimental.

Según el artículo 1.1) de la Ley 2/1995, de 8 de marzo, de Subvenciones de la Comunidad de Madrid, *“Tendrá la consideración de subvención, a los efectos de esa Ley, todo desplazamiento patrimonial que tenga por objeto una entrega dineraria entre los distintos agentes de la Administración Pública de la Comunidad de Madrid, o de éstos a otras entidades públicas o privadas y a particulares, que cumplan los siguientes requisitos:*

- a) Que la entrega se realice sin contraprestación directa por parte de los entes beneficiarios.*
- b) Que la entrega esté afectada a un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieren establecido.*
- c) Que por el incumplimiento de lo preceptuado en el apartado b) proceda su reintegro.*
- d) Que la finalidad responda a una utilidad pública o interés social. ”*

Las transferencias se definen en la Ley de Subvenciones en su artículo 1.2) por las notas diferenciales respecto a la subvención, considerando como tales *“Los desplazamientos patrimoniales a que se refiere el apartado anterior que no cumplan los requisitos b) o c) establecidos, tendrán la consideración de transferencias.”*

Por tanto, según la Ley de Subvenciones son notas comunes a las subvenciones y a las transferencias:

- Existencia de un desplazamiento patrimonial que tenga por objeto una entrega dineraria o en especie.

¹Redacción dada por la Ley 14/2001, de 26 de diciembre

- La entrega dineraria o en especie debe proceder de los distintos agentes de las administraciones públicas y los beneficiarios pueden ser entidades públicas, privadas o particulares
- No existe contrapartida directa por parte de los entes beneficiarios.

Son notas diferenciales las siguientes:

- En las subvenciones las entregas dinerarias o en especie están afectadas a la realización por el beneficiario de un fin, propósito, actividad o proyecto específicos, existiendo obligación por parte del destinatario de cumplir las obligaciones o requisitos que se hubieren establecido, dando lugar a su reintegro en el supuesto de no realizar el mismo, o realizarlo en una intensidad inferior a la dispuesta
- Las transferencias, en cambio, se caracterizan porque las entregas dinerarias no están afectadas a un fin ... o proyecto específico, no están los fondos públicos destinados a financiar operaciones o actividades singularizadas, sino las generales de la entidad pública o del particular a que van destinadas.

Como señala expresamente la exposición de motivos de la Ley de Subvenciones es el carácter finalista de las subvenciones, *“la principal distinción entre ambas figuras”*.

En las transferencias no existe obligación de reintegro por incumplimiento de la finalidad, porque no existe un destino concreto, a que estaba afecta la entrega dineraria. Suelen tener carácter periódico para cubrir necesidades de financiación mas que atribuciones esporádicas de carácter puntual. La obligación de reintegro en las transferencias es exigible en los supuestos de incumplimiento de requisitos en el beneficiario, pero no en el incumplimiento del destino o de la afectación, puesto esta característica no le es propia, al menos, con la intensidad que lo es en la subvención.

En las transferencias además de su destino no específico ni singular, el destinatario es usualmente otra Administración u organismo público o entidad pública, si bien no necesariamente, según se deduce del análisis del artículo 1 de la Ley de Subvenciones, así como de la Disposición Adicional Primera del mismo texto legal.

El que usualmente el beneficiario de estas entregas dinerarias no afectadas a una actuación singular sea un organismo o entidad pública, ha dado pie a distinguir entre subvenciones vinculadas a acción de fomento, -afectadas a una actuación singular del beneficiario- y subvenciones-dotación –transferencias- destinadas a cubrir necesidades generales de financiación de un ente público.

En este sentido, el Tribunal Constitucional en Sentencias de 6 de febrero de 1992 y de 12 de noviembre de 1993 precisa :*“Dentro de las subvenciones...conviene distinguir por una parte aquellas que responden a una finalidad o acción de fomento, y por otra, las llamadas subvenciones-dotación frecuentemente incluidas en los Presupuestos Generales del Estado y que, si bien formalmente caracterizadas como subvenciones, en realidad encubren meras dotaciones presupuestarias destinadas a cubrir las necesidad de financiación de un determinado ente o servicio público y que sólo **impropiamente o en una acepción muy genérica pueden asimilarse a las subvenciones en sentido estricto, constituyendo en realidad transferencias presupuestarias para asegurar la suficiencia financiera del ente público receptor.**”*²F.J.6º.

² Sentencias del Tribunal Constitucional 13/1992 y 331/93, de 6 de febrero y de 12 de noviembre.

Ahora bien, junto a las transferencias denominadas subvención-dotación por el Tribunal Constitucional, que cabe calificar asimismo como nominativas, puesto que en los Presupuestos viene denominado el Organismo o Ente Público, receptor de las dotaciones presupuestarias, la Ley de Subvenciones en su Disposición Adicional Primera modifica el artículo 75 de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid y establece en su apartado cuarto el régimen jurídico de las transferencias en general, determinando que *“para las transferencias será de aplicación idéntica regulación que para las subvenciones en los siguientes aspectos:*

- a) *Principios generales.*
- b) *Definición, competencias y obligaciones de los sujetos participantes.*
- c) *Régimen de intervención y contabilidad en lo que se refiere a la concesión y al pago.*
- d) *Reintegros por incumplimiento de requisitos base de la concesión.*
- e) *Infracciones y sanciones administrativas.* “

Por lo tanto, dentro del marasmo terminológico a veces existente, la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid distingue claramente entre las subvenciones y transferencias, esencialmente por la distinta afectación de los fondos públicos que se entregan y la posibilidad de su reintegro en el supuesto de incumplir la afectación, determinando a su vez el régimen jurídico aplicable. Para las transferencias, en particular, regula un régimen similar al de las subvenciones en todos aquellos aspectos que no deriven del carácter finalista de éstas, principal distinción entre ambas figuras.

II

Precisado el concepto de subvención y transferencia, es necesario, en la pretensión de este informe, determinar cuando pueden calificarse como nominativas.

En la regulación autonómica, se hace mención a las transferencias nominativas, entre otros, en el artículo 4 de la Ley 14/2002, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2003, *“El Consejero de Hacienda establecerá el procedimiento y requisitos necesarios para el libramiento de las transferencias nominativas fijadas en el estado de gastos del Presupuesto a favor de los distintos agentes que conforman el sector público de la comunidad de Madrid, que en todo caso incluirá la acreditación del cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social”*.

La Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid no determina, cuándo una subvención es nominativa, estableciendo únicamente en el artículo 4.2.) que *“No será necesaria publicidad cuando las subvenciones tengan asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad, o su concesión y cuantía resulten impuestos en virtud de normas de rango legal”*.

Si bien únicamente se mencionan en la ley las subvenciones nominativas para excepcionarlas del principio de publicidad, es comúnmente aceptado que están asimismo excluidas del principio de concurrencia en su otorgamiento, por cuanto, por una parte, desde el punto de vista presupuestario, el hecho de que se determine en la Ley de Presupuestos el beneficiario y se consigne asimismo los créditos destinados a tal fin, iría contra el principio de especificidad de los créditos establecido en el artículo 54.1) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid destinarlos a finalidad diferente para la que han sido autorizados, y, por otra parte, la propia

designación del destinatario en la Ley de Presupuestos o en otra norma de rango legal del beneficiario es un límite a la concurrencia de otras personas físicas o jurídicas.

A juicio del Tribunal Supremo (STS de 28/2/89) en las subvenciones nominativas: *“pueden ser identificados sus perceptores bien de forma individual con designación de personas físicas o jurídicas concretas, o bien en relación con los agentes económicos identificados por sectores, incluyéndose en cada uno de ellos los que tienen un comportamiento homogéneo,...”*

Como señala la doctrina: *“No existe un concepto legal ni de subvención nominativa ni de subvención con asignación nominativa si es que ambas expresiones pueden identificarse. En principio, cabría entender como **subvención nominativa** solamente aquella que identifica concretamente al beneficiario y que lo hace además en la Ley de Presupuestos y no en otro tipo de normas. Pero también podría entenderse como subvención nominativa la que identifica por alguna específica cualidad a sus posibles beneficiarios y que lo hace, además, en otro tipo de normas legales o no distintas a las leyes de presupuestos”.*³

*“El concepto de subvención nominativa debiera quedar restringido exclusivamente a aquellas subvenciones que se recogen, a nivel de concepto o de subconcepto, en los estados de gastos de las Leyes de Presupuestos o en otro tipo de leyes, sin incluir dentro de esta categoría a las previstas en cualquier otro tipo de disposición. Solamente la cobertura legal es la que garantiza una adecuada publicidad de las subvenciones nominativas; solamente una habilitación legal permite excluir a las subvenciones nominativa del ámbito de aplicación del Reglamento del procedimiento para la concesión de subvenciones...”*⁴

Asimismo, en cuanto a la acepción de subvención y transferencia nominativa cabe traer a colación, la definición que se recoge en la Orden de 1 de febrero de 1996 por la que se aprueba la instrucción de operatoria contable a seguir en la ejecución del gasto del Estado.

En su Regla 83.1) se definen las “subvenciones nominativas” como *“aquellas que aparecen con tal carácter en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado o en las disposiciones en virtud de las cuales hayan de ser otorgadas”*.

En la Regla 89 de la misma Orden al regular la tramitación de las transferencias nominativas recoge como tal *“Las transferencias que aparezcan consignadas nominativamente en la Ley de Presupuestos Generales del Estado ...”*

En consecuencia, teniendo en cuenta los párrafos precedentes, cabe considerar subvenciones o transferencias nominativas:

- aquellas entregas gratuitas de fondos públicos por parte de la Administración de la Comunidad o alguno de sus organismos autónomos a favor de personas o entidades públicas o privadas, que aparecen identificadas de una forma directa y nominal en el Presupuesto General de la Comunidad de Madrid o en otra norma de rango legal o identificables conforme a determinadas características específicas fijadas en esas mismas normas.

³ Begoña Sesma Sánchez: ob. citada. Pág. 627

⁴ Begoña Sesma Sánchez: ob. citada Pag. 544

III

Del examen de la normativa reguladora de las subvenciones y transferencias nominativas, cabe extraer una regulación común a ambas junto a especialidades singulares de cada una de ellas.

A.- Régimen jurídico común de las subvenciones y transferencias nominativas:

1. De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 69.1c) de la Ley 9/1990, de 8 de noviembre, reguladora de la Hacienda de la Comunidad de Madrid, los gastos corrientes y de capital correspondientes a las subvenciones nominativas consignadas en la Ley anual de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid, cuando tengan por beneficiario alguno de los entes que componen el sector público económico de la Comunidad de Madrid, el gasto se aprobará por el Consejero respectivo.

“A sensu contrario”, cuando el beneficiario no es uno de los entes que forman el sector público económico de la Comunidad de Madrid, el órgano competente para aprobar el gasto correspondiente a las subvenciones nominativas vendrá determinado por las reglas generales delimitadoras de la competencia establecidas en el artículo 69 de la Ley 9/1990.

Parece evidente que el concepto de subvención nominativa recogido en el artículo 69 citado de la Ley de Hacienda lo es en sentido amplio, de modo que comprende tanto a las subvenciones como a las transferencias nominativas.

2. Están excluidas en cuanto a su concesión del principio de publicidad y concurrencia, tal como se precisó en Apartado II de este informe. Como señala la exposición de motivos de la Ley de Subvenciones: *“las bases reguladoras... son el instrumento que debe plasmar y desarrollar los principios de publicidad, concurrencia y objetividad.”* La exclusión de estos principios conlleva la innecesariedad de aprobar bases reguladoras para las subvenciones y transferencias nominativas.
3. Están exentas de fiscalización previa, como así se determina en el artículo 83.4) de la Ley 9/1990:

“No estarán sometidas a intervención previa las subvenciones con asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid...”, si bien se extiende esta exención de fiscalización a las transferencias nominativas, según cabe interpretar la acepción de subvenciones empleada por el legislador en sentido amplio, de acuerdo con sus antecedentes históricos y sistemáticos.

4. De conformidad con el artículo 10.2 de la Ley de Subvenciones *“El pago de las subvenciones con asignación nominativa en los Presupuestos Generales de la Comunidad se realizará conforme a las previsiones de la normativa que les sea de aplicación o en su caso por lo que establezca el Plan anual de disposición de fondos de la Comunidad de Madrid”*.

Sin perjuicio de reiterar que el concepto de subvención se emplea en sentido amplio, comprendiendo tanto a las subvenciones como a las transferencias nominativas, fácilmente deducible de su finalidad, puesto que va dirigido en cuanto a su ámbito a las transferencias nominativas esencialmente, posibilita el que no sea exigible a diferencia

de las no nominativas *“la previa justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concedió.”*

El pago de las nominativas se efectuará al beneficiario conforme a la normativa legal que regule las subvenciones o transferencias nominativas o, en su defecto, por lo que determine el Plan de Disposición de Fondos. En este sentido, establece el artículo 48 de la 14/2002, de 20 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad de Madrid para 2003, que las transferencias nominativas corrientes a Universidades Públicas se librarán por doceavas partes o la nominativa de capital de la Universidad Rey Juan Carlos se librará de acuerdo con las condiciones y plazos que al efecto se establezcan en el correspondiente Programa de Inversiones. Por lo tanto, deberá comprobarse la existencia de normativa reguladora propia, al objeto de determinar la conformidad con los pagos que se propongan. En su defecto, se aplicará el Plan de disposición de fondos.

La previsión establecida en el artículo 4 de la Ley 14/2002, citada de que el Consejero de Hacienda establecerá el procedimiento y requisitos necesarios para el libramiento de las transferencias nominativas.... no ha sido desarrollada, por lo que en tanto no se establezca, es de aplicación la normativa general establecida en la Ley de Subvenciones, y la particular establecida en la normativa reguladora propia.

5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 8.e) de la Ley de Subvenciones, el beneficiario de la subvención debe acreditar *“Hallarse, con carácter previo al cobro de la subvención, al corriente de sus obligaciones con la Seguridad Social, no tener deudas en periodo ejecutivo de pago con la Comunidad de Madrid, salvo que las mismas estén debidamente garantizadas, ni tener deudas de carácter tributario con otras Administraciones Públicas. Por Orden del Consejero de Hacienda se determinarán la forma y momento de acreditación así como los supuestos de exoneración. El certificado de inexistencia de apremio en deudas con la Comunidad de Madrid se expedirá por la Consejería de Hacienda a petición del órgano competente para la concesión de la subvención.”*

Este requisito establecido por la Ley de Subvenciones entre las obligaciones de los beneficiarios es aplicable asimismo a los de transferencias, al establecer el artículo 75 de la Ley de Hacienda, en la redacción dada a la misma por la Ley de Subvenciones que *“para las transferencias será de aplicación idéntica regulación que para las subvenciones en los siguientes aspectos:.. Definición, competencias y obligaciones de los sujetos participantes”*.

Además de lo dispuesto en la Ley de Subvenciones, expresamente el artículo 4 de la Ley de Presupuestos de la Comunidad de Madrid para el año 2003 determina que los agentes del sector público de la Comunidad de Madrid deben acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y frente a la Seguridad Social para poder percibir transferencias.

Junto a los elementos comentados que conforman un régimen jurídico común, es preciso reiterar la cláusula general ya citada del artículo 75 de la Ley de Hacienda: a las transferencias es de aplicación el mismo régimen establecido para las subvenciones, con excepción de lo que deriva de su carácter finalista. Por lo tanto, la sujeción al control de la Intervención, así como del Tribunal de Cuentas, el régimen de sanciones e infracciones... conforman asimismo el régimen común de las subvenciones y transferencias y dentro de ellas , también de las nominativas.

B.- Régimen jurídico diferenciador entre las subvenciones y transferencias nominativas.

El régimen jurídico diferente viene determinado por la característica esencial que les diferencia: la afectación especial de los fondos públicos a una finalidad o actividad específica en las subvenciones nominativas, que no concurre en las transferencias del mismo tenor.

De las consideraciones precedentes, cabe deducir que la calificación de nominativa – que afecta esencialmente a la determinación del beneficiario y al régimen especial derivado de la exclusión de los principios de publicidad y concurrencia- no modifica la nota sustantiva de que la ayuda pública sea una subvención o transferencia.

1. La consideración de una ayuda como subvención nominativa implica que los fondos públicos que se entregan al beneficiario están afectados a un propósito, finalidad o actividad específica, cuyo incumplimiento va a determinar el reintegro de los mismos, conforme a lo establecido en el artículo 1 de la Ley 2/1995, ya examinado.

En consecuencia, es necesario determinar la actividad que debe realizar el beneficiario de la subvención, la verificación de su cumplimiento por el órgano gestor y, en su caso, solicitar el reintegro en el supuesto de incumplimiento del beneficiario.

El instrumento en el que se debe fijar la actividad, propósito específicos a que está afecta la subvención será mediante Orden o resolución del órgano competente, en la que deberán integrarse como mínimo los requisitos del artículo 6.1 de la Ley 2/1995 citada, también aplicables a las subvenciones nominativas, en lo no incompatible con su consideración de tales. Así, constará:

1. Determinación del objeto de la subvención, precisando la finalidad concreta que debe realizar el beneficiario de la subvención.
2. Plazo y forma de justificación del cumplimiento de la finalidad para la que se concede la subvención y de la aplicación de los fondos recibidos.
3. Obligación del beneficiario a facilitar cuanta información le sea requerida por la Intervención General de la Comunidad de Madrid, Tribunal de Cuentas u otros órganos competentes, y en particular la obligación de asumir los extremos regulados en el apartado cuarto del artículo duodécimo de la presente Ley.
4. Precisar en la Orden o resolución que toda alteración de las condiciones tenidas en cuenta para la concesión, y en todo caso, la obtención concurrente de subvenciones concedidas por cualquier Entidad pública o privada, nacional o internacional, podrá dar lugar a la modificación de la subvención otorgada.

El importe de la subvención concedida en ningún caso podrá ser de tal cuantía que, aisladamente o en concurrencia con subvenciones de otras Entidades públicas o privadas, nacionales o internacionales, supere el coste de la actividad a desarrollar por el beneficiario.

5. Asimismo serán de aplicación las obligaciones que el artículo 8 de la Ley de Subvenciones establece como propias de los beneficiarios de subvenciones y, en la medida que la subvención sea tangible precisará que se compruebe con la asistencia de la Intervención General la realización debida de la actividad o actuación para la que se concedieron los fondos públicos o , en su caso, debe suscribirse acta o certificado de conformidad, según lo dispuesto en la normativa de control material en materia de subvenciones.

Evidentemente es suficiente una vez precisada la actuación a realizar, así como el plazo y forma de justificación remitirse a la aplicación en bloque de la Ley de Subvenciones. Ahora bien, por seguridad jurídica deberían desglosarse en la Orden o resolución de concesión las actuaciones de comprobación a realizar, las obligaciones del beneficiario de notificar las subvenciones que reciba para la misma finalidad, el régimen de infracciones y sanciones que le serán aplicables, en su caso...

2. Los requisitos anteriores derivados del propio concepto de subvención, aunque sea nominativa, que precisa determinar la afectación de los fondos públicos, no concurren en el supuesto de las transferencias nominativas, puesto que no existe una afectación singular que precisar, sobre todo, si se refieren a dotaciones presupuestarias de los diferentes agentes del sector público autonómico.

En todo caso, aun tratándose de transferencias internas nominativas, es preciso que, además de tener en cuenta el régimen común con las subvenciones ya señalado en apartados precedentes, se acompañe junto a los actos de gasto Memoria económica justificativa del importe, que vendrá relacionado a su vez con el Plan de Disposición de Fondos y la dotación presupuestaria de la Ley de Presupuestos.

De las consideraciones precedentes, se extraen las siguientes

CONCLUSIONES

1. El término de subvención se utiliza en los diversos textos normativos con diferente alcance jurídico; unas veces en sentido estricto, referido únicamente a aquellas entregas dinerarias otorgadas por los agentes públicos sin contraprestación y afectadas a un fin, propósito o actividad específicos y otras, en sentido amplio, caracterizadas por no estar afectadas a un propósito, actividad o fines específicos. Estas últimas se conceptúan en la Ley de Subvenciones de la Comunidad de Madrid como transferencias.

Ante esta ambigüedad conceptual, es preciso analizar las notas, que caracterizan cada figura, para calificarlas jurídicamente y, con ello, aplicar el régimen jurídico precedente.

2. Son subvenciones y transferencias nominativas aquellas en las que el beneficiario viene determinado nominalmente o mediante notas que permiten su singularización en la Ley de Presupuestos o en otra norma de rango legal. De acuerdo con la Ley de Subvenciones, ambas están excluidas del principio de publicidad y concurrencia, no precisando para su otorgamiento la aprobación de bases reguladoras.
3. Las subvenciones nominativas, en cuanto conllevan entregas de fondos públicos afectadas a un fin, propósito, o actividad específica, precisan en su tramitación la determinación de la afectación singular, el plazo y forma de acreditar su cumplimiento y cuantos requisitos son inherentes a su consideración de nominativas, y, por ello, es preciso que en la Orden de concesión se regulen con claridad estos requisitos.